

ARTÍCULOS LIBRES

LA LUCHA POR UN LUGAR EN BUENOS AIRES.

CRISIS DE LA VIVIENDA Y *BOOM* INMOBILIARIO (1990-2010)*

Marie-France Prévôt-Schapira

UNIVERSITÉ PARIS 8/CREDA

Traducción: *Juan Campoamor Zelich***

RESUMEN

En el marco del programa Metraljeux de estudio sobre cuatro metrópolis de América Latina, este trabajo parte de la idea de que en Buenos Aires, como en otras ciudades de la región, los modelos de gobernanza son producto de las lógicas políticas e institucionales que caracterizaron las trayectorias de las metrópolis así como su inserción en la globalización. El análisis propuesto, elaborado como resultado de un trabajo de campo en las ciudades de México y de Buenos Aires en los años 2008-2010, permitirá entender los modos de la gobernanza de la vivienda en Buenos Aires, paradójica con respecto a las otras metrópolis de América Latina.

En primer lugar, se establecen, en una perspectiva histórica, las nuevas formas de precariedad y vulnerabilidad de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en los años 2000. Luego se pone el foco en el desfase entre el derecho a la vivienda reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma (CABA) y las políticas implementadas para responder a la apremiante demanda habitacional, privilegiando el análisis de las lógicas políticas e institucionales. Por último, se muestra cómo la concentración de programas de vivienda social, la mayor parte de ellos confinados

* Una primera versión de este trabajo, Prévôt-Schapira, Marie-France & Cattaneo Pineda, Rodrigo, "De la lutte des places à Buenos Aires. Crise du logement et boom immobilier (1990-2010)", se publicó en Christian Azaïs et Marielle Pépin-Lehalleur (dir.), *Modes de gouvernance dans quatre métropoles latino-américaines (Buenos Aires, Caracas, Mexico et São Paulo), entre logiques institutionnelles et acteurs*, Bruxelles, Peter Lang, [2014], 330 p.

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas agradece a Marie France Prévôt-Schapira, miembro de su Comité Internacional, la autorización para la traducción de este trabajo y su posterior revisión para esta publicación.

** Traducción de Juan Campoamor Zelich. Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (2015), maestrando en Políticas Sociales Urbanas por la Universidad Nacional Tres de Febrero (2017).

en el sur de la ciudad, profundiza los procesos de segregación existentes, endurece las fronteras entre distintos barrios y exacerba las tensiones.

En fin, el artículo sostiene que la pregunta por quién se apropia del espacio es clave para hacer inteligible la dinámica y las posibilidades de la gobernanza metropolitana.

Palabras clave: *gouvernance* urbana - segregación - Ciudad de Buenos Aires - políticas de vivienda

ABSTRACT

In the framework of the Metraljeux program of study on four metropolises in Latin America, this work is based on the idea that in Buenos Aires, as in other cities in the region, governance models are the product of the political and institutional logics that characterized the trajectories of the metropolis as well as their insertion in globalization.

The proposed analysis, developed as a result of fieldwork in the cities of Mexico and Buenos Aires in the years 2008-2010, will allow to understand the modes of housing governance in Buenos Aires, paradoxical with respect to the other metropolises of Latin America.

In the first place, the new forms of precariousness and vulnerability of housing in the City of Buenos Aires in the 2000s are established, in a historical perspective. Then the focus is on the gap between the right to housing recognized by the Constitution of the Autonomous City (CABA) and the policies implemented to respond to the pressing housing demand, privileging the analysis of political and institutional logics. Finally, it shows how the concentration of social housing programs, most of them confined to the South of the city, deepens existing segregation processes, toughens the borders between different neighborhoods and exacerbates tensions.

In short, the article argues that the question of who takes ownership of space is key to making the dynamics and possibilities of metropolitan governance intelligible.

Key words: urban governance - segregation - City of Buenos Aires - housing policies

Nuestro propósito parte de una cuestión central para el programa Metraljeux.¹ ¿En qué medida los procesos de democratización y de descentralización, que llevaron a la cabeza de las grandes ciudades a gobiernos *de izquierdas*, han permitido implementar políticas públicas y formas de participación alternativas a las que imponen las doctrinas de la "buena gobernanza"? En otras palabras, ¿el avance de la globalización y sus efectos devastadores pueden ser contenidos y mitigados por los nuevos equipos municipales, que han otorgado preeminencia a la cuestión social y defendido el "derecho a la vivienda" y el "derecho a la ciudad" (Chavez y Goldfranck, 2004)?

En las grandes ciudades que se incluyen en nuestro análisis, las políticas de vivienda de la mayor parte representan, en distintos grados, un desafío y un aspecto crucial de su gestión. El presente trabajo se limita al caso de Buenos Aires, pero nuestra investigación se nutre de la dimensión comparativa del programa Metraljeux (Prévôt-Schapira, 2013). Nuestra hipótesis es que estamos frente a modelos de gobernanza que son producto de las lógicas políticas e institucionales que caracterizaron las trayectorias de las metrópolis así como su inserción en la globalización.

En el caso de Buenos Aires, nuestro análisis parte de la siguiente observación. En los últimos diez años, el regreso del crecimiento económico, la reevaluación de la necesidad de una mayor intervención del Estado después de la década de ortodoxia neoliberal de los noventa y el lanzamiento del Plan Federal de Vivienda se contraponen a una crisis habitacional que no ha dejado de agravarse en la capital argentina. En 2011, el informe de la delegación de la ONU-Hábitat en Argentina² denunció la desastrosa situación del hábitat en Buenos Aires, el recrudecimiento de los desalojos forzados y la fuerte discriminación con respecto a los habitantes procedentes de países limítrofes.

Paralelamente a la denominada *crisis habitacional* y tras haber superado los peores momentos del desastre de 2001, asistimos al regreso del capital inmobiliario al centro de la ciudad. Buenos Aires se inserta de este modo en el fenómeno global de revalorización de los barrios centro-históricos (Smith, 1979). Es el principal nicho del *boom* inmobiliario argentino y se presenta como la vidriera de la recuperación nacional.

Sin embargo, las potencialidades de este espacio no solo interesan al mercado. Si bien la mayoría de los asentamientos y tomas de tierra tuvieron lugar en la perife-

¹ Programa de investigación "Enjeux urbains et gouvernance dans quatre métropoles d'Amérique latine" (Metraljeux), financiado por la ANR (Agence Nationale de la Recherche). En este marco, realicé un trabajo de campo en las ciudades de México D.F. y Buenos Aires, en los años 2008-2010. Este artículo corresponde al estado de la investigación en ese momento; otros trabajos fueron publicados más tarde.

² La última misión de la ONU-Hábitat tiene fecha 21 de abril de 2011 y estuvo bajo la dirección de Raquel Rolnick.

ria durante los años 1990, el espacio central metropolitano se encuentra hoy en día disputado por los sectores populares. En diciembre de 2010, en un contexto de creciente competencia por el acceso al suelo urbano, la ocupación del Parque Indoamericano por parte de alrededor de 1700 familias procedentes de los asentamientos informales del sur de la ciudad interpeló directamente a los gobiernos local y nacional y a la opinión pública acerca de la grave situación habitacional de las clases populares.

Sabatini y Brain (2008) formulan una hipótesis acerca del cambio radical en las expectativas residenciales de los sectores sociales más empobrecidos de las ciudades de América Latina. La demanda principal deja de ser la propiedad de la vivienda en sí misma y pasa a ser su localización central. Podríamos, pues, adelantar la idea de un cambio de paradigma formulándola, de un modo un tanto abrupto, de la siguiente manera: “más vale un alojamiento informal, precario e ilegal en el espacio central, que la lejanía y relegación de los lotes de viviendas de la periferia”.

El espacio en disputa corresponde a los límites político-administrativos de la capital. Constituye un espacio limitado (200 km²) en comparación con los suburbios (conurbano), que rodean la ciudad central y que no han dejado de expandirse desde 1950 hasta alcanzar en población los diez millones de habitantes en 2010,³ en contraposición a la estabilidad de la población de la capital, que se encuentra por debajo de los tres millones de habitantes desde hace más de medio siglo. No obstante, resulta significativo que el ligero crecimiento demográfico de alrededor del 4% en la última década (2001-2010) se haya concentrado esencialmente en los barrios pobres del sur castigados por la desindustrialización y el desempleo. Durante las dos últimas décadas las políticas neoliberales han incrementado violentamente la desigualdad entre el norte y el sur de la ciudad de Buenos Aires.

Por último, al igual que en la ciudad de México, la autonomía político institucional obtenida en 1996 constituyó un cambio significativo en la arquitectura política metropolitana y nacional. Desde entonces, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es electo por cuatro años a través del sufragio universal. Se convierte desde ese momento en la tercera personalidad política del país en orden de importancia, encabezando la ciudad más rica (22% del PIB con menos del 8% de la población), corazón de una metrópolis dividida política y socialmente, donde más de un tercio de los habitantes del conurbano viven por debajo del umbral de la pobreza.⁴ Con la elección regular de gobiernos municipales, el paisaje

político de la CABA se ve marcado por las tensiones propias del sistema federal argentino y por el antagonismo entre el ejecutivo local y el nacional (Prévôt-Schapira, 2001). La cuestión de la vivienda no escapa a esta lógica multiescala. Los programas públicos de promoción de la vivienda se ven moldeados por esta tensión entre actores y sufren la asfixia producida por estos conflictos. Las autoridades públicas son, pues, un componente esencial en esta competencia por el dominio de la localización central.

¿Qué abarca el concepto *crisis habitacional*? ¿Acaso expresa una ruptura respecto del pasado? ¿Cómo explicar su intensidad y la fuerte conflictividad que genera? ¿Qué relación podemos trazar entre dichas tensiones y el avance del frente inmobiliario que se inmiscuye en los barrios populares? ¿Cómo se ajustan a las prácticas políticas los nuevos derechos producidos por los procesos de democratización? ¿Por qué razones se toleran formas ilegales de habitar en ciertos barrios, mientras se combaten en otros, estando todos insertos en una misma unidad política, la Ciudad Autónoma?

Abordaremos tres puntos que nos permitirán entender los modos de la *gouvernance* de la vivienda en Buenos Aires, paradójica con respecto a las otras metrópolis de América Latina. Se tratará en primer lugar de establecer desde una perspectiva histórica las nuevas formas de precariedad y vulnerabilidad de la vivienda en la ciudad de Buenos Aires en los años 2000. En segundo lugar, pondremos el foco en el desfasaje entre el derecho a la vivienda reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma (CABA) y las políticas implementadas para responder a la apremiante demanda habitacional, privilegiando el análisis de las lógicas políticas e institucionales. Por último, la dimensión espacial se encuentra en el corazón de las controversias en las que varias partes se disputan ciertos territorios y sus recursos. El análisis de conflictos nos permitirá mostrar cómo la concentración de programas de vivienda social, la mayor parte de ellos confinados en el sur de la ciudad, profundiza los procesos de segregación existentes, endurece las fronteras entre distintos barrios y exacerba las tensiones. No hablamos aquí de conflictos entre promotores inmobiliarios y clases medias por la construcción de molestas torres como en el barrio de Caballito, sino de conflictos entre *vecinos* pobres, en confrontación con las autoridades de la ciudad.

LOS NUEVOS ROSTROS DE LA CRISIS HABITACIONAL

Conviene, antes que nada, inscribir las manifestaciones contemporáneas de la crisis habitacional dentro del largo proceso de producción del espacio metropolitano. La vivienda y el hábitat precarios no son una cuestión coyuntural. Desde el inicio del siglo XX, la lucha por una *vivienda digna* se reflejó a través de los movimientos

³ El conurbano —es decir las 24 municipalidades que lo componen— ha visto aumentar su población en 1,3 millones de habitantes (+ 14,2%), entre 2000 y 2010, y alcanzó los 9.910.283 millones de habitantes (Censo 2010).

⁴ Con alta y baja. En 2001, más del 50% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Indec). Después de 2003, la pobreza bajó de modo significativo; sin embargo, después de 2007, las cifras del Indec han sido poco confiables.

de inquilinos frente a los propietarios de los inquilinatos, donde vivían hacinados los trabajadores. Los primeros asentamientos informales (*villas*)⁵ aparecieron en la zona portuaria con la crisis de 1929. La llegada al poder del gobierno peronista dotó de valor constitucional el derecho a la vivienda (1949) y abrió el debate sobre la manera de abordar la cuestión de la vivienda popular, oponiendo así a los partidarios de la vivienda colectiva construida por el Estado⁶ a los defensores de las virtudes de la “casa propia” (Aboy, 2004). No obstante, ambos tuvieron que enfrentar una cuestión apremiante: ¿dónde alojar a los pobres? La respuesta que se dio a esta cuestión ha estructurado el área metropolitana de la ciudad. Dicha respuesta creó un foso entre Buenos Aires, capital política y cultural del país, y su periferia de loteos populares. La tentación de hacer de Buenos Aires una ciudad para “aque-llos que la merecen”⁷ siempre estuvo presente de manera más o menos explícita (Oszlak, 1991). No pudiendo realizar dicho propósito, la pobreza fue relegada a los barrios al sur de la ciudad, hasta hacer del “Sur” el “espacio legítimo” (Lévy, 1994) para los programas de vivienda social. Este doble clivaje, centro/periferia y norte/sur, secciona el paisaje metropolitano y constituye un aspecto clave para analizar la crisis y las políticas públicas sobre vivienda que se dan en Buenos Aires.

ROLES DEL CONURBANO

Durante el período de industrialización del país (1940-1970) y de fuerte migración rural hacia la capital, la periferia emergió como la solución al hacinamiento de los migrantes en conventillos y en inquilinatos de los barrios del sur. El acceso masivo por parte del “pueblo trabajador” a la “casa propia” encarnaba, junto a la educación, un ascenso social y una forma de justicia anclados en la propiedad (De Privitellio y Romero, 2005). Los trabajadores insertos en los sindicatos obtuvieron créditos mensuales para la compra de pequeños terrenos y el acceso subvencionado al transporte (Clichevsky *et al.*, 1990). Este modelo habitacional integrador fue el motor del segundo momento expansivo que se dio en el conurbano (Gorelik, 2011).

Este círculo “virtuoso” se interrumpió en los años 70 cuando el pleno empleo llegó a su fin y se indexó el crédito (bajo la última dictadura).⁸ Desde entonces, las posi-

⁵ El término *villa miseria* aparece por primera vez en la novela de Bernardo Verbitsky (1957), *Villa miseria, también es América*.

⁶ En Argentina, la vivienda social, a diferencia de Francia, es en acceso a la propiedad.

⁷ “Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte pautas de una vida agradable y eficiente”, Declaración del intendente Guillermo del Cioppo, responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) durante la primera dictadura (1978-1983) y responsable de la operación de erradicación de las villas-asentamientos informales en la capital. Esta frase dio lugar al título del clásico libro de Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad*. (Nota de la editora: La reseña a su segunda edición –Eduntref, 2016– se incluye en este número de *Ciudadanías*).

⁸ En abril de 1980, la circular 1050 del Banco Central permitió la indexación de los créditos hipotecarios en función de la tasa de interés medio usada por las entidades bancarias locales.

bilidades de acceso de las clases populares a un terreno asequible se desvanecían mientras la crisis económica y social se concentraba en las zonas de loteos económicos más relegadas.⁹ El desempleo y la pobreza inmovilizaron a dichas poblaciones en esos espacios, bajo la asistencia de planes sociales desde la década de 1980 (Prévôt-Schapira, 1996).¹⁰ El déficit de servicios así como el mal estado de los medios de transporte¹¹ reforzaron el sentimiento de aislamiento e inseguridad de los habitantes más vulnerables. Desde el año 2004, la gendarmería vigila la entrada de los lugares considerados peligrosos por el gobierno nacional,¹² acentuando así la imagen estigmatizada del conurbano.

LA REVALORIZACIÓN DE LA LOCALIZACIÓN CENTRAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS DEL MODELO DE LA CIUDAD FORDISTA

La periferia dejó de ser considerada la “gran frontera urbana” reservada a las clases populares. En los años 90, las empresas de promoción inmobiliaria transformaron sus reservas de suelo en barrios cerrados, inspirándose en el modelo de las *gated-communities*. El desarrollo vertiginoso de este tipo de urbanización encareció el precio del suelo, volviéndolo exclusivo y caro incluso en las zonas más alejadas. Este proceso agudizó la dificultad de encontrar terrenos para el desarrollo del Plan Federal de Viviendas activado en 2004 por el Estado Federal.¹³ En este contexto, al mismo tiempo que se sucedían las tomas de terrenos en los bordes de la ciudad y proliferaban y se densificaban las villas en todos los municipios del primer cordón,¹⁴ el “centro” emergió como un destino buscado y codiciado. Como señala María Mercedes Di Virgilio (2007: 183): “No es lo mismo ocupar una parcela en la

⁹ Se aprobaron y aplicaron nuevos marcos normativos que excluyeron a los sectores populares del acceso a la ciudad, como el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires y el Código de Planeamiento Urbano en la ciudad capital (ambos sancionados en 1977).

¹⁰ La expresión *barrios bajo planes* es usada en Buenos Aires para describir este tipo de espacios.

¹¹ La catástrofe ferroviaria de la Estación Once del 22 de febrero de 2012 causó 51 muertos. Fue la más mortal dentro de una larga lista de accidentes y averías que han marcado los últimos 20 años.

¹² Este tipo de dispositivos fueron desplegados por el gobierno federal en 2004 en las villas de La Cava, en San Isidro; de Carlos Gardel, en Morón; en el complejo habitacional Ejército de Los Andes, más conocido como “Fuerte Apache”, en Tres de Febrero y en el barrio Mi Esperanza, en la Matanza.

¹³ En efecto, el “descubrimiento” de la ausencia de suelo público generó la implementación de un dispositivo que delegaba en los constructores privados la compra de terrenos para construcción de vivienda social. Por razones de costo, estos últimos promovieron la construcción de viviendas sociales en zona alejadas, reforzando los procesos de exclusión de los más pobres (Del Río, 2009).

¹⁴ La población de las villas y asentamientos se estimó en dos millones para el conjunto del Área Metropolitana en 2010 (Indec).

tercera corona del Conurbano que vivir en la Villa 31 en el barrio de Retiro o incluso en el barrio Inta de Villa Lugano". Si bien todos estos lugares sufren severos déficits de equipamiento y comparten una misma precariedad, las posibilidades de acceso al mercado de trabajo son muy distintas.

Sin lugar a dudas, la crisis del modelo fordista ha contribuido a agudizar la crisis de la vivienda y la lucha por permanecer en la ciudad capital, convirtiéndola en un espacio de supervivencia y oportunidad tras el brutal proceso de desalarización que se dio en los años de triunfante neoliberalismo. Mientras el conurbano se sumergía en el desempleo, nuevas formas de actividad atrajeron a sus poblaciones al espacio central. La llegada masiva de *cartoneros* provenientes de las villas de la zona del río Reconquista se convirtió en el símbolo de la crisis anunciada del 2001. Algunos hablan del "efecto cartonero", ya que muchos de ellos residían en los suburbios, pero su actividad los obligaba a quedarse en la ciudad (Carré, 2008). El comercio informal, casi ausente hasta el momento en Buenos Aires, apareció en las veredas de la arteria comercial de la ciudad, la calle Florida. Tras el 2001 se dio una verdadera explosión de ferias *artesanales*, de venta ambulante por las calles de la ciudad y las estaciones (Constitución, Once, Retiro),¹⁵ y también de las *changas* (*manteros, cuida-coches, trapitos, puesteros*). Estas actividades estaban en la mira del jefe de gobierno,¹⁶ en pos de la "limpieza" del espacio público.

LA DISPUTA POR EL ESPACIO CENTRAL

A partir del 2004, la fulgurante recuperación económica, estimulada por el turismo y el *boom* inmobiliario, reforzó el atractivo del distrito central. Se disparó así la demanda por una oferta asequible de vivienda, cuya satisfacción no fue aportada ni por el Estado ni mucho menos por el mercado. La descentralización, en 1994, del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), organismo promotor de los grandes conjuntos habitacionales desde su creación en 1972, junto con la reestructuración y la privatización del Banco Hipotecario (1997), contribuyeron decisivamente a reducir las capacidades de los organismos públicos para producir vivienda social.¹⁷

Simultáneamente, los sectores económicos más dinámicos y los grupos inmobiliarios de mayor prestigio empezaron a disputarse el acceso al suelo urbano. Sin en-

¹⁵ *La Nación*, "La venta callejera se adueña de la ciudad", 05/03/2004.

¹⁶ Mauricio Macri, electo en 2007 y reelecto en 2012, reintrodujo la figura jurídica del "merodeo y acecho". Las operaciones de "limpieza" fueron llevadas a cabo por la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), creada en 2008 para "mantener el espacio público libre de usurpadores" y en nombre del respeto al "buen uso del espacio público". Fue disuelta a finales de 2009, por repetidas denuncias de violaciones a derechos humanos.

¹⁷ El Estado conserva el 43% de las acciones pero la presidencia del Directorio fue sin embargo concedida a los promotores privados, encabezados por el principal accionario del BHN, IRSA, con el 29,8% de las acciones.

trar en los pormenores del funcionamiento del sector inmobiliario, cabe resaltar que el *boom* poscrisis encareció el precio del suelo urbano. A diferencia de México, ante la ausencia de crédito hipotecario dirigido a las capas medias-bajas, dichas promotoras inmobiliarias se concentraron en los segmentos A y B+, es decir, las clases más adineradas y de tipo residencial "suntuoso", según la terminología de los profesionales. En un contexto de desconfianza generalizada hacia las entidades bancarias tras el episodio del *corralito*,¹⁸ el sector inmobiliario residencial se transformó en un valor de refugio, aún más atractivo dado que los alquileres temporarios dirigidos a turistas cotizan directamente en dólares. Los trabajos de Luis Baer (2011) analizaron la vitalidad de la actividad inmobiliaria y su concentración geográfica. El sector se reactiva después de 2003, en un contexto de bajo costo tanto del suelo como de la mano de obra. El dinero de la soja y los importantes flujos turísticos mantuvieron el *boom* inmobiliario y promovieron el aumento del precio de suelo disponible en todo el espacio metropolitano. Entre 2004 y 2006 se introdujeron al mercado 15 millones de m², más de la mitad de ellos solo en la ciudad de Buenos Aires. A diferencia de los años 1990, cuando la inversión iba dirigida en gran parte hacia la promoción inmobiliaria de oficinas y centros comerciales, el 72% de las inversiones corresponden a la promoción inmobiliaria residencial (dentro de las cuales más del 40% son destinadas a alojamientos de alta gama). Ninguna política de suelo, ni tampoco fiscal, enmarca este despliegue inmobiliario, que sigue profundizando la brecha de precios del suelo por m² entre el Norte de las altas torres –Palermo, Caballito, Belgrano, Villa Urquiza, Núñez– y el Sur, incluidos los barrios que experimentan un comienzo de gentrificación: La Boca, Barracas y Parque Patricios.

A partir de 2005, el esfuerzo soportado por los hogares no cesa de crecer.¹⁹ Tras una década de crecimiento económico y retroceso de la pobreza –no así de la desigualdad–, la vivienda sigue siendo la necesidad más acuciante de las clases populares y también de las clases medias, por la falta de créditos accesibles, lo que reduce cada vez más el acceso a la centralidad. El último censo (2010) contabilizaba en 342.842 el número de viviendas vacías (es decir, el 24% de 1.425.840 unidades habitacionales), haciendo patente la flagrante brecha entre oferta vacante –a menudo localizada en las torres *premium* de nueva data construidas en el este y norte de la ciudad, mayoritariamente en Puerto Madero y Palermo Viejo– y una demanda social de grupos no solventes que no dejaba de crecer.

¹⁸ *Corralito* es el nombre que se le puso al congelamiento de los haberes bancarios decretado por el gobierno de Fernando de la Rúa en 2001, que desencadenó la crisis político-institucional.

¹⁹ En la CABA, mientras que en el año 2001 eran necesarios 9,1 Años de Ingreso Promedio (AIM) para acceder a una unidad de tres ambientes a estrenar, en el año 2009 eran necesarios 13,7 AIM. Ello se tradujo en un aumento del número de inquilinos, que pasaron de representar el 22% de los hogares en 2001 al 30% en 2010.

CRISIS HABITACIONAL Y CATEGORÍAS DE ACCIÓN PÚBLICA

El número de habitantes en situación de “hábitat precario” ascendió a casi medio millón (es decir, el 17% de la población) (Di Virgilio y Rodríguez, 2013). La noción de “hábitat precario” comprende un universo muy heterogéneo y variado de formas de vulnerabilidad. El diagnóstico de “Asentamientos precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios municipales, Complejos habitacionales”, elaborado por la Sindicatura General de la Ciudad²⁰ en 2007, resalta la diversidad de formas residenciales que se englobaban bajo esta etiqueta y la responsabilidad del Estado respecto a esta situación. Dicho diagnóstico identifica, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, varias tipologías, como sujetas a la acción pública (conjuntos habitacionales, NHT, villas), definiendo así las categorías que son potenciales destinatarias de políticas públicas, a diferencia de otras, calificadas de ilegales o ilegítimas, cuya gestión se hará a través de la justicia y de la policía. Este trabajo de categorización nos interesa en la medida en que la construcción de estas tipologías constituye un paso previo a la acción pública así como un factor esencial de la regulación de dichos espacios.

Más que nunca el poder público se vio confrontado a las nuevas formas de precariedad (sin techo, personas “en situación de calle”, ocupantes e inquilinos de hoteles)²¹ que hacen presentes a los más pobres fuera de su “espacio legítimo”, es decir, el Sur, donde las políticas de vivienda los habían confinado tradicionalmente. En paralelo a los inmuebles ocupados y a los galpones en estado de abandono, se han ido enquistando pequeñas tomas en zonas de alto valor catastral (Villa Rodrigo Bueno cerca de Puerto Madero o Playón de Chacarita), casi siempre sobre suelo público. El número de NAU (nuevos asentamientos urbanos) –término acuñado por la Defensoría del Pueblo de la CABA en 2006– fue creciendo a medida que la crisis del hábitat se intensificaba. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad publicado en 2007 señala 2.500 propiedades tomadas por familias en el sur de la ciudad, pero también en los barrios de las clases medias o en vías de gentrificación, como Palermo Viejo, Villa Crespo, Colegiales y Paternal.²²

El diagnóstico de la Sindicatura ya señalado apunta a las villas “históricas” como objeto prioritario de la intervención pública. Todas ellas se encuentran al sur de la ciu-

²⁰ “Diagnóstico Institucional: Asentamientos precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios municipales, Complejos habitacionales”. Informe Espacial, UPE N° 3, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad, 2007. La Sindicatura General creada por la Constitución de la CABA en 1996 (art. 133) ejerce una actividad de control similar a las funciones del Tribunal de Cuentas en Francia.

²¹ Desde 1985, el gobierno de la ciudad puso en marcha formas de alojamiento provisorio en los hoteles, pero en 2001 puso fin a esta política a través de una indemnización global para que la población se fuera de los hoteles, todo ello sin proveer una solución duradera a largo plazo.

²² Entrevista con Silvia Penella, responsable del área vivienda en la Defensoría del Pueblo y autora de dos documentos importantes: Informe sobre los desalojos y la crisis de la vivienda en Buenos Aires, Buenos Aires, 24 de septiembre 2008.

dad, con excepción de la Villa 31/31bis,²³ y conforman un vasto cordón de pobreza en el suroeste urbano, bajo vigilancia,²⁴ que abarca desde el barrio de Barracas hasta Villa Lugano. La crisis del hábitat se tradujo en la duplicación de la población residente entre 2001 y 2010 (163.587 habitantes) y en la densificación y la verticalización de estos barrios. Se ha desarrollado un atractivo mercado “informal” de alquiler de piezas, que ilustra a su vez la casi imposibilidad de las clases populares y los migrantes de países limítrofes de acceder a una vivienda “digna”. Esta situación se agravó al mismo tiempo de la mano de los desalojos de inmuebles ocupados y de la transformación de los hoteles y pensiones en *hosteling* para turistas. El 40% de los habitantes de las villas ya alquilan y no pueden aspirar a construirse la “casita *in situ*”. Sin lugar a dudas, la villa es, para los recién llegados, la “puerta de entrada a la ciudad”, aunque los más desfavorecidos son expulsados a causa del aumento vertiginoso de los alquileres (multiplicados por 8 entre 2007 y 2011). Estas poblaciones ocupan a su vez los espacios aledaños a la villa (creación de la Villa 31 bis, al lado de la Villa 31) o los intersticios de la ciudad (plazas, playas ferroviarias o edificios desafectados).

Resumiendo, el diagnóstico de la Sindicatura General de la Ciudad cuestiona el grado de adecuación legal de las viviendas. En este sentido, enfocar el problema desde la acción pública permite abordar la temática tanto desde sus elementos genealógicos (relación entre etapas políticas y las distintas respuestas aportadas) como desde su estado actual dentro de la gestión de la crisis del hábitat popular.

LA GOUVERNANCE DE LA VIVIENDA EN BUENOS AIRES: ESQUIZOFRENIA PÚBLICA Y JUDICIALIZACIÓN

En las conclusiones de su estudio sobre las transformaciones del barrio del Abasto, María Carman (2006) define como “esquizofrénicas” las relaciones que se establecieron desde el Gobierno de la Ciudad con las nuevas formas de precariedad residencial. En efecto, la política de la ciudad oscila entre la tolerancia y la represión en función de la movilización popular, de las presiones de las ONG y de la alternancia política, tanto a nivel local como nacional. No se trata en este caso de hacer un estudio sectorial de las políticas de vivienda, sino de entender el desfase entre las garantías constitucionales existentes y el agravamiento de la situación. De hecho, desde

²³ www.buenosaires.gob.ar/.../villa_31_y_31_bis.pdf. El crecimiento de la villa 31/31bis –cuya población se ha multiplicado por dos desde 2001– se vio fuertemente alimentado por la migración de las provincias del norte de la Argentina y de los países limítrofes.

²⁴ Por decreto presidencial, en julio de 2010 se activó el Plan Cinturón Sur, que se tradujo en el despliegue de gendarmería y ejército en la zona sur, desde La Boca hasta Villa Soldati, “para recuperar el espacio público y la libertad de circular sin miedo” (declaración de Nilda Garré, ministra de Seguridad de la Nación). Dicho ministerio fue creado en diciembre de 2010 tras la ocupación del Parque Indoamericano.

los años 90 la brecha existente entre el reconocimiento de derechos –generalizado en América Latina– y las respuestas aportadas por el gobierno es significativa. Por un lado, se observan avances vinculados a una acción legislativa *progresista*, inscrita en la ruptura con la política de erradicación anterior y en consonancia con la elección de la Asamblea Constituyente (1996) y con las luchas de los movimientos sociales. Por el otro, se consolida una gestión punitiva, pasiva o asistencialista, en el mejor de los casos, con la cual las expulsiones acompañan al *boom* inmobiliario. Sin lugar a dudas, la victoria de la derecha en 2007 agravó la situación, pero esta tensión y sus contradicciones han estado presentes en todo el período de redemocratización.

DE LA ERRADICACIÓN A LA URBANIZACIÓN: EL REGISTRO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al salir de la dictadura, la ciudad se encontró no solo frente a la repoblación de las villas, sino también frente a la multiplicación de ocupaciones de inmuebles (tomadas de casas). Fueron promovidas por una multitud de pequeños grupos de familias en busca de vivienda, de manera invisible y dispersa, pero también participaron grupos militantes. En este contexto de efervescencia y ruptura, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) fue fundamental para la introducción en la agenda política del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad. Sus premisas “Por la construcción de una ciudad democrática”, “Tomar edificios, tomar palabra” y “Romper candados” difundieron ampliamente la idea del “derecho” a ocupar edificios ociosos. Estas ocupaciones, si bien fueron toleradas en primera instancia, se convirtieron a principios de los años 90 en blanco de persecución judicial.

La autonomía de la ciudad marcó un hito. Al reconocer el derecho a la vivienda (art. 31) la Constitución de la Ciudad (1996) desplazó la cuestión de las ocupaciones de inmuebles del registro penal hacia el de los Derechos Humanos. Los *constituyentes*, cercanos o procedentes de las organizaciones populares y de derechos humanos – que venían denunciando a la ciudad neoliberal y a sus artefactos (barrios cerrados dentro de las periferias pauperizadas, las torres de lujo en el norte de la ciudad y los centros comerciales)–, fueron muy activos en la nueva asamblea de la CABA.²⁵ Su acción se inscribió en la larga historia de luchas iniciada en 1960 por el peronismo cristiano, los “curas villeros” (Prévôt-Schapira, 1999) y los movimientos de derechos humanos. En su afán de romper con el pasado, la Asamblea votó el principio de urbanización *in situ* de las villas (Ley 148), poniendo fin a las políticas de erradicación del pasado. La obligatoriedad de urbanización fue expandida a todos los barrios en situación crítica (caracterizados por la ausencia de infraestructura, irregularidad del terreno y precariedad de las condiciones de vida). Todo ciudadano puede, de este modo, exigir la aplicación del derecho a la vivienda frente a un juez, garante de di-

²⁵ El proyecto de Puerto Madero en la década menemista encarnó este modelo.

cho derecho y con potestad para sancionar al Gobierno de la Ciudad en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En este nuevo escenario político, dos actores se volvieron centrales. La Defensoría del Pueblo de la CABA, creada en 1996 bajo el modelo del *ombudsman*, con el propósito de asegurar la defensa y la promoción de los derechos humanos garantizados por la constitución de la Ciudad, recibe las quejas de los ciudadanos e instruye sus casos. Dicha entidad tuvo un rol estratégico a la hora de hacer pública la gravedad de la situación habitacional. Por su parte, en un clima de fuerte crisis, la Comisión de la Vivienda de la Asamblea Legislativa²⁶ logró la sanción, en 2004, de la “ley de emergencia habitacional”, suspendiendo por tres años los desalojos de edificios y terrenos pertenecientes a los gobiernos de Ciudad y Nación y participó de modo activo en el impulso al *activismo judicial* en la resolución de litigios y conflictos habitacionales.

Las acciones de ambas instituciones se articulan con los movimientos de derechos humanos. La confluencia entre los movimientos por el acceso a la vivienda y las asociaciones de defensa de Derechos Humanos surge bajo la dictadura y durante la transición a la democracia. Tal es el caso del influyente Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS),²⁷ que nació durante la dictadura (1979), o de la sede argentina de la organización Cohre (*Center on Housing Right Evictions*),²⁸ establecida en el país en 1994. Estas ONG, organizadas en red y con un fuerte vínculo con los ámbitos académicos, militantes y políticos, producen conocimiento experto y se nutren de los documentos internacionales para la defensa de los derechos de los ciudadanos ante los tribunales. Sus actuaciones generan jurisprudencia en una constante y cada vez más ardua contienda jurídica (Royo, 2011). En definitiva, estos nuevos actores son la punta de lanza de la batalla política y judicial en la pugna por el efectivo cumplimiento del artículo 31 de la Constitución, frente al Gobierno de la Ciudad y, en particular, a la institución gestora de la vivienda social, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) / Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD: GESTIONANDO CASO POR CASO BAJO CONDICIONES DE EMERGENCIA

La Comisión Municipal de la Vivienda es el otro actor clave para entender la acción pública en materia de vivienda en Buenos Aires.

Oficialmente, esta agencia nació en febrero de 1967, durante el gobierno militar de Carlos Onganía, con el objetivo de promover la vivienda de interés social destinada a sectores de “bajos ingresos residentes en la ciudad de Buenos Aires y en los par-

²⁶ Entrevista con Facundo Di Filippo, diputado del ARI, presidente de la comisión de vivienda de la ciudad de Buenos Aires, septiembre 2008.

²⁷ <http://www.cels.org.ar/home/index.php>.

²⁸ <http://www.cohre.org/regions/argentina>.

tidos de la provincia que integran el Gran Buenos Aires”. Así lo dice el actual portal de la institución en 2008. Lo que no menciona es que la *cuestión villera* dominó todo su accionar en pos de una triple tarea: congelar, desalentar y erradicar las villas miserias.²⁹ La desconfianza absoluta que reina entre los habitantes precarios y la institución se enraiza en este pasado. “La CMV es el enemigo.”³⁰ De hecho, la política de la CMV fue enteramente dominada por el objetivo de erradicar las villas ubicadas en el corazón mismo de la ciudad y reubicar la población en grandes conjuntos y núcleos “transitorios” localizados casi exclusivamente en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Soldati, Lugano) o en el conurbano. Los resultados de esta política desembocaron en una agudización de la segregación metropolitana. Hoy en día, estos *monoblocks* (conjuntos habitacionales en altura) muestran un marcado deterioro habitacional y son un ingrediente más y explosivo de la crisis actual de la vivienda.³¹ Desde su inicio, la CMV fue un campo de batalla política e ideológica aun dentro del peronismo, entre los defensores de la urbanización *in situ*, que proponían la integración de las villas a la trama urbana, y los adeptos a su erradicación y al desplazamiento de sus habitantes hacia los municipios del conurbano. La última dictadura (1976-1983) concretó la deportación de los villeros al conurbano.

Tras el retorno de la democracia (1983), el déficit de legitimidad de la institución jamás fue subsanado. Su funcionamiento interno ha sido, así, objeto de numerosas críticas por su opacidad y su avanzado grado de burocratización. Pero, sobre todo, continúa siendo un campo de batalla en el que se esgrimen los intereses contradictorios de una larga gama de actores: cinco directores nombrados por el poder ejecutivo de la CABA, en función de un sistema de reparto partidario; un reducido grupo de contratistas que monopoliza en gran parte las licitaciones; el sindicato de empleados municipales, perteneciente al Sutecha (Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires), que busca captar mediante presión corporativa una parte de la vivienda producida para sus agremiados³² y, por último, los

referentes de las villas. Estos últimos son una pieza clave en el dispositivo, ya que juegan un verdadero rol de bróker entre la institución y la población villera. La ejecución del censo, pieza fundamental de la constitución de la lista de solicitantes, y la realización de las elecciones de representantes vecinales son dos misiones fundamentales del CMV/IVC. El poder de control de estos líderes barriales (especialmente del voto) reside en su participación en la definición de las listas de beneficiarios de los programas de vivienda social.³³

Así, a su condición de gigante burocrático, atravesado por numerosos intereses corporativos y partidarios, deben agregarse las recurrentes críticas a su accionar y a su trayectoria. Se le reprochan tanto la falta de inteligibilidad de su estrategia para la reducción del déficit habitacional como la poca continuidad de los dispositivos implementados para ese fin. La subejecución de los presupuestos³⁴ y el retraso en los programas de construcción son ya problemas crónicos. Todo ello sin contar el estado de abandono y deterioro de los conjuntos habitacionales que dependen de la CMV/IVC, cuya regularización de dominio se ve dificultada por la complejidad del estatus de los ocupantes.

Las conflictivas relaciones con las organizaciones de “Sin techo”, inquilinos precarios y villas, la preeminencia del principio de “emergencia” en sus actuaciones –debido a las dificultades para reabsorber los graves efectos de la crisis del 2001– y la rotación constante de directores generales y sus agendas de gobierno generan una acción pública totalmente fragmentada, donde cada intervención es un caso aparte. “No existe política de Estado para la vivienda; no hay ninguna visión a medio plazo, ninguna continuidad en los programas, no hay consenso ni se discute sobre lo que podría ser esa política...”³⁵ Estas declaraciones de un exdirector del IVC ponen de manifiesto las tensiones, tergiversaciones y conflictos alrededor de la cuestión de la vivienda, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires. Las entrevistas con los sucesivos directores de la CMV/IVC confirman dicha visión.³⁶ La particularidad de cada caso, así como las intervenciones de emergencia, parecen ser rasgos característicos de la regulación del déficit habitacional en la capital argentina. Aun sin suplir dichos déficits, estas modalidades de gestión han hecho del

²⁹ Eduardo Blaustein, *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, CMV de GCBA, 2001.

³⁰ *Ídem*.

³¹ Durante el invierno de 2008, el barrio Luis Piedrabuena, en Villa Lugano, estuvo 6 meses sin servicio de gas. “Atención: estamos muertos. Muertos de frío sin gas. Muertos de sed sin agua. Muertos de miedo de que se nos caiga una escalera, un tanque (de agua), un ascensor o el barrio entero.” Los vecinos del barrio Luis Piedrabuena aseguran que el cartel, pegado en cada una de las torres del complejo habitacional en el que viven 2114 familias –cerca de 16 mil personas–, “no es una exageración” sino “un dato de la realidad que vivimos”. “Ni una buena en el barrio Piedrabuena”, *Página 12*, 9 de junio de 2008. La urgencia es la misma en los barrios municipales (Samoré, Presidente Illia). Entrevista con Facundo Di Filippo, presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, septiembre de 2008.

³² Por lo general, los empleados de la CMV se niegan a ir a las villas. Entrevista con Eduardo Jozami, frepasista, director de la CMV durante el gobierno de la Alianza del 2001-2002, en el primer período del mandato de Aníbal Ibarra.

³³ “El presidente de la junta vecinal (el puntero) cobraba de todas las empresas de servicio que mandaba la CMV”, entrevista con J. V., responsable de la CMV por la ayuda de emergencia del 2000 al 2001, septiembre de 2009.

³⁴ Según la Asociación Argentina del Presupuesto y de la Administración Financiera Pública (ASAP), solo el 50,6% de los créditos destinados a la vivienda fueron usados en el cuarto trimestre de 2010, frente al 66% del año anterior.

³⁵ Entrevista con Ernesto Selzer, presidente del IVC de marzo de 2002 a 2006, Buenos Aires, septiembre de 2008.

³⁶ Entre 2000 y 2007, se sucedieron como presidente de la CMV: 1) Eduardo Jozami, de 2000 hasta abril de 2002; 2) Ernesto Selzer, de marzo de 2002 a 2005; 3) Claudio Freidin, de 2006 a 2007. A partir de 2008, Omar Abboud (2008-2010) es nombrado director de la Corporación Sur, cuya institución fue encargada del programa de Prosur hábitat, mientras que el IVC se quedó con la gestión del PRIT, casi sin capacidad presupuestal.

IVC un dispositivo esencial para el acceso a la vivienda, en constante y conflictiva relación con los movimientos urbanos, altamente divididos y fragmentados.

¿Quiénes son los beneficiarios de la política de la CMV? ¿Se debe hacer participar a los habitantes de las definiciones de las políticas? ¿Quién construye, las organizaciones o las empresas? Las divergencias entre dos modos de intervención y estilos de gestión –uno más político en proximidad a las organizaciones, el otro más técnico y despolitizado– son una constante en el período. De hecho, estos modos y estilos de gobierno en la CMV se han ido confrontando durante estos años.

El primer modo se expresa en plena crisis, en el 2000 y bajo presión de los movimientos sociales. Se votó la ley 341, con el fin de dar solución al número creciente de personas alojadas en hoteles o que vivían en la calle. Al permitir por primera vez el otorgamiento de créditos a grupos organizados para la compra de terrenos o inmuebles vacíos, el Programa de “Autogestión para la Vivienda” (PAV) fue sin duda el cambio más importante en materia de política habitacional y territorial. Permitió la institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en la definición e implementación de las políticas de vivienda, recuperando las experiencias y saberes de los movimientos y organizaciones que defienden la idea de la “producción social del hábitat” desde hace 30 años.³⁷

Sin embargo, una vez pasada la crisis, el jefe de gobierno tomó distancia de la gestión anterior, tildándola de “clientelista y demagógica” e ineficiente, cooptada por organizaciones militantes.³⁸ Decidió separar de su cargo al presidente y nombrar en la presidencia del IVC a un ingeniero proveniente del mundo empresarial, hostil a las soluciones “alternativas” y partidario del modelo “viviendista” chileno. Este endureció las condiciones de acceso al PAV y paralizó muchas construcciones,³⁹ al punto que, aun cuando algunos de los proyectos tuvieron un carácter ejemplar –como el complejo de 364 viviendas de Monteagudo construido por el Movimiento Territorial de Liberación (MTL)–, de los 13 terrenos y 110 inmuebles adquiridos por las cooperativas, solo 7 proyectos fueron finalizados entre 2002 y 2007.⁴⁰

Esto va de la mano con la remodelación político-administrativa de la CMV en 2003, que tomó el nombre de IVC (Instituto de la Vivienda) y ratificó el manejo de la ins-

³⁷ En esta experiencia ocupó un papel protagónico el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y el Movimiento Territorial de Liberación (MTL).

³⁸ “Declararse progresista no significa gestionar bien”, declaración de A. Ibarra, en Schavelzon (2007)

³⁹ Entrevista con Ernesto Selzer, Buenos Aires, septiembre de 2008.

⁴⁰ Ernesto Selzer, presidente del IVC de 2003 a 2005, comentó que, como resultado de los juicios en tribunales, el IVC ha debido comprar numerosas parcelas de terreno –alrededor de una centena– pero que tan solo cinco o seis programas han llegado a buen puerto. La utilización del arbitraje jurídico no es más que una malla en la larga cadena de conflictos y negociaciones necesarios para la obtención de la vivienda, entrevista septiembre de 2008.

titución por el ejecutivo local. Esto se da contemporáneamente a la renacionalización de la política de la vivienda. A partir de 2004, la inyección de fondos en todo el país por el Plan Federal de la Vivienda (PFV) se tradujo, en la capital, en la reactivación de la construcción de vivienda social. El IVC trató de retomar la construcción de grandes complejos a través de empresas constructoras. Siguiendo la tradición de los setenta, la demanda se canalizó a través de las estructuras sindicales y mutualistas. Sin embargo, la ejecución del PFV se topó en la ciudad con barreras más fuertes que en el conurbano, en materia de normas ambientales, de rareza y alto precio del suelo urbano (ausencia de grandes parcelas) y de violencia de los conflictos (Ostuni, 2009).

De hecho, en virtud de la aplicación de la Ley 148 de mejora de las condiciones del hábitat *in situ*, la mayor parte del presupuesto del PFV fue dirigido al programa de urbanización de las villas,⁴¹ por medio de la técnica del *esponjamiento*. Dicha técnica implica disponer de parcelas próximas a la villa, para realojar a los habitantes desplazados durante las obras de remodelación. Estas operatorias, ciertamente delicadas, revelaron las dificultades de implementación del programa, causadas principalmente por las tensiones alrededor de las implicancias catastrales y de escrituración, y por la desconfianza reinante entre el IVC y los grupos de solicitantes de vivienda. El peso de las herencias pasadas y de la alta conflictividad marcaron todo el proceso.

En 2007, la victoria de la derecha liberal en las elecciones a jefe de gobierno frente a un peronismo dividido marcó un cambio de estrategia y llevó al desmantelamiento del Instituto de la Vivienda. Desde entonces, las competencias del IVC se limitaron a la gestión de algún que otro programa de vivienda (PRIT) y a la administración siempre problemática de su parque de *monoblocks* (Schijman, 2013). En gran parte, la urbanización de las villas fue transferida a la Corporación Sur, una agencia municipal creada en el 2000 para la dinamización de los barrios populares del sur de la Ciudad Autónoma. El nuevo ente gestor rompió con las políticas del equipo anterior, que fueron calificadas de “demagógicas, muy costosas y generadoras de múltiples conflictos”. El esponjamiento es declarado inservible para la situación actual, a raíz de la “llegada de familias paraguayas y bolivianas”, que no son contempladas en los censos y que hacen valer su “derecho a la vivienda”, basándose en la reagrupación familiar. El programa “PRO-SUR Hábitat”, que pretende inspirarse en el modelo Favela Bairro, se limita al ensanche de calles y a la regularización de dominio cuando fuere posible. Todo ello para frenar la deriva de *favelización* enarbolada constantemente en el relato sobre la inseguridad por las nuevas autoridades.⁴² El único presupuesto que aumentó fue el de la Unidad

⁴¹ PRIT: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios implementado en 2001.

⁴² “El eslogan *una vivienda digna* es hoy en día una frase tramposa”. Entrevista con Omar Abboud,

de Gestión e Intervención Social (UGIS), dedicada a las políticas asistenciales. Se destinó al aumento de ayudas dirigidas a las personas en situación de calle para incentivarlas al regreso a su provincia de origen o para la adquisición de una pequeña construcción en el conurbano. Fue un regreso a la vieja práctica de “echar a los pobres fuera de la capital”.

LA GOUVERNANCE DESDE EL TERRITORIO

El conjunto de políticas mencionadas hasta ahora nos llevan hacia el sur, donde se concentran programas y conflictos debido a la fuerte territorialización de la crisis habitacional. Esta no solo confronta a inquilinos precarios y sin-techo con el Estado, sino también a distintos barrios entre sí, en una competencia de legitimidades y por el derecho a una respuesta rápida a sus demandas.

EL DISPOSITIVO ESPACIAL DEL SUR

El “uso del espacio” es un ingrediente central de la naturaleza y de las formas que tomaron los múltiples conflictos en el sur de la ciudad a lo largo de la última década. Las erráticas políticas de vivienda se inscriben así en un dispositivo espacial y político especialmente sensible y vulnerable, resultado de la cristalización de sucesivos –y a menudo contradictorios– planeamientos por las autoridades que han gobernado Nación y Ciudad. Las promesas peronistas de los años cincuenta y sesenta (Los Perales), las cicatrices dejadas por la dictadura militar (las villas y expropiaciones) y la manifestación de grandes desigualdades de la década liberal son visibles en un mismo espacio, el sur erosionado por la pobreza.

Aquí, las virtudes “igualitarias” de la “grilla” (trama) porteña se hacen a un lado, dando lugar a un mosaico de espacios vacíos o “huérfanos”: inmensos parques sin mantenimiento cuyo espacio se disputa la población en busca de un sitio en el que vivir –así nos lo recordó el episodio del Parque Indoamericano en diciembre del 2010–, almacenes e instalaciones de empresas ferroviarias o espacios residenciales degradados y vivienda precaria. Los distintos tipos de hábitat popular y su imbricación en el sur de la ciudad contribuyen a endurecer las luchas por conseguir y mantener un lugar en ella. *Monoblocks*, villas de emergencia y barrios obreros de pequeñas viviendas conforman territorios fuertemente organizados por potentes códigos espaciales de entrada y filtraje (Lussault, 2009).

A diferencia de los barrios cerrados, las “fronteras” no se constituyen de muros, sino de enrejados alrededor de los nuevos inmuebles, de barreras urbanas levan-

tadas por las propias vías férreas o incluso por los parques y campos de deporte, conformando suertes de trincheras entre los distintos tipos de hábitat. En el interior de estas fronteras se inscriben formas de control social y político e identidades territoriales exacerbadas por el empobrecimiento de las clases medias de los años 90 y la inclinación hacia políticas de combate a la “inseguridad” que hicieron prevalecer las expulsiones forzosas y el alojamiento transitorio por sobre la producción de vivienda. En este contexto, cada barrio “construido” bajo estas pautas representa un objeto espacial relativamente autónomo, una comunidad social específica. En sus movilizaciones, los habitantes apelan a una legitimidad enraizada en el recuerdo de las circunstancias históricas de la creación de su barrio, en la historia de sus luchas y en las adversidades cotidianas.

El PFV vino a reforzar el histórico modelo segregador que separa el norte del sur. De las 5.000 viviendas que se construyeron en Buenos Aires entre 2004 y 2010 (de las 11.000 previstas inicialmente), tres cuartas partes se sitúan en el sureste de la ciudad (Lugano, Parque Avellaneda, Bajo Flores). Las organizaciones sociales que habían dado su apoyo al PAV propugnaban la necesidad de preservar la heterogeneidad de la población en los barrios como factor esencial de la “ciudad democrática”; sin embargo, casi todos los terrenos de las cooperativas de vivienda se concentraron en la misma área (Verger, 2012). Asimismo, las operaciones de “redinamización del sur” (reciclaje de viejos edificios industriales y desarrollo del turismo) iniciaron, a partir de los años 90, un proceso de gentrificación en los barrios de la Boca y Parque Patricios, encareciendo el precio del suelo (Herzer, 2008). Dicho proceso se ve hoy en día amplificado por el actual gobierno con los proyectos de descentralización de una parte de la administración municipal, reduciendo cada vez más “el espacio legítimo de los pobres” hacia los conflictivos barrios de Lugano y Soldati.

VECINOS, VILLEROS, OKUPAS

La concentración de los nuevos programas de vivienda reactiva la demanda, suscita reclamos y aviva conflictos en el Sur. Aquí, las formas de regulación pública y de defensa del derecho a la vivienda “rebotan” (Melé, 2012) contra las concepciones locales de los vecinos acerca del propio derecho y sobre lo que consideran justo y aceptable.

En Buenos Aires, el término “vecino”, entendido como el habitante de un barrio, es una categoría clasificatoria en términos cívicos y morales. Desde la aparición de las primeras villas de emergencia, la oposición entre *villa* y *barrio* estructura el imaginario político y las representaciones sociales. El “villero” es percibido como la negación misma del “vecino” en tanto propietario y ciudadano.⁴³ Hoy en día, la categoría

presidente de la Corporación Sur (2008-2009), Buenos Aires, septiembre de 2009.

⁴³ La experiencia de la dictadura y la adopción de los derechos humanos como uno de los pilares

“vecino” es usada cotidianamente por la prensa; su uso se ha extendido a todos los habitantes. La concepción del vecino, elemento nodal de los barrios y de la urbanidad *porteña*, alimenta actualmente los conflictos en la medida en que refuerza la idea de la “proximidad” como fuente de derechos sobre el entorno cercano, ya sea para bloquear proyectos de vivienda social en pos de mantener una buena vecindad o para exigir, vía acción directa o judicial, ser ellos mismos los beneficiarios.

Otra categoría impuesta en los últimos años vino a complejizar la antigua oposición binaria entre “vecinos” y “villeros”, los “okupas”. Esta refleja la situación de extrema tensión alrededor de la vivienda y la aparición de nuevos repertorios de acción, así como la mayor visibilidad de la crisis. Dicho término, usado en España para designar las ocupaciones “militantes” en sus ciudades durante los años 80, es ampliamente usado por la prensa para denominar tanto a los “intrusos” en inmuebles vacíos, como a las tomas de tierra, siendo la del Parque Indoamericano en diciembre del 2010 la de mayor visibilidad. Es igualmente atribuido a los que ocupan, de manera pacífica o violenta, las viviendas sociales antes de que estas sean otorgadas a sus beneficiarios. En definitiva, *okupa* parece estar convirtiéndose en un término genérico para calificar las diversas formas “ilegales” por las que las clases populares pueden obtener un lugar en la ciudad.

No se pretende aquí generar un análisis exhaustivo de los conflictos que nutrieron los diez últimos años. Fueron muchos. Dentro de su diversidad distinguiremos dos tipos ideales: por un lado, los conflictos de proximidad, relacionados con la localización de los programas de vivienda del PFV como expresión de la voluntad de los vecinos de regular y delimitar las distancias entre “establecidos y *outsiders*” (Elias y Scottson, 1965); por otro lado, los conflictos fruto de la competencia entre grupos de vecinos por el acceso a los recursos espaciales de proximidad. En cualquier caso, dichos conflictos estuvieron fuertemente politizados, más aun si se considera el clima de efervescencia de las protestas tras 2001 y la ampliación de los derechos humanos constitucionales.

CASA AMARILLA. CONFLICTOS DE USO, CONFLICTOS DE VECINDAD

Las controversias alrededor de las doce hectáreas de terreno de la Casa Amarilla ubicadas en el barrio de La Boca, adquiridas por la municipalidad en 1981, son emblemáticas de la penetración de la magnitud de la cuestión del suelo, pero también de la exacerbación de los conflictos sobre uso, vecindad y su judicialización. Cuando el IVC anunció en 2004, y sin proceso de concertación, la construcción de

del kirchnerismo superpuso nuevos significados sobre la imagen de los villeros, sin borrar necesariamente las representaciones anteriores. El villero es, de este modo, una figura ambigua. Por un lado, es un sujeto de derechos cada vez más ampliamente reconocido. Pero, por otro lado, el villero sigue siendo el inmigrante, peruano o boliviano, y un delincuente potencial.

1231 viviendas en el terreno de la Casa Amarilla, los vecinos se reagruparon inmediatamente en el Movimiento Vecinal por el Resurgimiento de La Boca del Riachuelo, oponiéndose al proyecto en nombre de la defensa de uno de los pocos espacios verdes del barrio. Sin lugar a dudas, detrás de los “vecinos” y del argumento medioambiental se escondía un conjunto muy heterogéneo, un actor multiforme que enmascaraba intereses muy diversos y a menudo divergentes. Entre ellos estaban los pequeños agentes inmobiliarios de La Boca, que querían revalorizar su parcela, los ecologistas apoyados por Greenpeace y los partidarios del reciclado de viejos inmuebles para el desarrollo de proyectos de cooperativas autogestionadas, dentro del marco de la Ley 341.

El Movimiento presentó un recurso legal que derivó en la suspensión del proyecto en 2006 debido a que no respetaba los procedimientos de estudio de impacto medioambiental exigidos por la Constitución de 1994 (art. 41). Ese mismo año la Asamblea legislativa votó el plan de emergencia para la construcción de viviendas en las parcelas vacías de la trama urbana del barrio, tal y como pedían los “vecinos”. No obstante, la alternancia política del 2007 barajó de nuevo las cartas.

El gobierno del PRO (Propuesta Republicana) y su proyecto de venta de los terrenos de la Casa Amarilla al Club Boca Juniors (cuyo antiguo presidente no es otro que el nuevo alcalde) hacen entrar en escena a un actor hasta ahora “dormido”, la Asociación Civil de la Casa Amarilla, constituida en 2004 por un grupo de preadjudicatarios de las viviendas sociales del proyecto Casa Amarilla.⁴⁴ Dicha asociación, cercana a la antigua administración kirchnerista del IVC y al sindicato de empleados municipales (principales beneficiarios de la preadjudicación), elevó el asunto a los tribunales, que intimaron al IVC y a las autoridades de la ciudad a destinar los terrenos a los usos previstos por el IVC: la construcción de vivienda social. En diciembre de 2012, tras ocho años de proceso judicial y controversias, se alcanzó un acuerdo entre ambas partes para la reformulación del proyecto, restringido a la construcción de 438 viviendas bajo el control de la Asociación.⁴⁵

Estas peripecias dan cuenta del avance de la participación ciudadana, inscrita en un proceso abierto por las asambleas de barrio en el 2001 y en la capacidad de sus habitantes para organizarse e introducir en la agenda pública las controversias relacionadas al uso del suelo y al medioambiente. También muestran el poder de los jueces y de la judicialización de los conflictos e, *in fine*, la permanencia de los arreglos políticos. El movimiento vecinal es desestimado y deslegitimado al ser acusa-

⁴⁴ Entrevista con Diego Andrés Basualdo, presidente de la Asociación Civil Casa Amarilla y asistencia a reuniones con los preadjudicatarios, Buenos Aires, septiembre de 2008. Según ellos, la preadjudicación de las viviendas contó con más de 4.000 familias procedentes de toda la ciudad y motivó descontento en la población local, al no darle la prioridad.

⁴⁵ <http://deportes.infonews.com/nota/79975/macri-y-su-plan-de-viviendas-para-los-barras>.

do por la dirección del IVC y la Asociación civil de Casa Amarilla de *nymbismo*⁴⁶ o acaso de xenofobia. Según el IVC, los “vecinos” habrían rechazado la idea de levantar frente a sus puertas “un Fuerte Apache”, metáfora usada para designar a los *monoblocks*, considerados “villas en altura”⁴⁷ en el imaginario porteño. Esta interpretación no deja de sorprender, ya que la institución se mostró permeable al discurso de los “vecinos” y su rechazo a formas de “mixtura”.⁴⁸ Más aún, este rechazo es a menudo asumido por la institución misma tal como lo demuestran sus formas de actuación y funcionamiento pasadas y presentes.

BAJO FLORES: ¿DERECHO A LA VIVIENDA O MERCANCÍA POLÍTICA?

Los conflictos también se dan entre los “vecinos” de los complejos habitacionales y los de los asentamientos y villas por la competencia en el acceso a nuevos programas de vivienda social. En gran medida, estos conflictos están ligados al propio funcionamiento del IVC o son amplificadas por las prácticas de este: la permeabilidad a la presión vecinal; la ausencia de reglas claras para la atribución de viviendas nuevas, sobre todo en los procesos de urbanización de villas; el retraso en la ejecución de los programas; el peso del sindicato de empleados municipales; la corrupción, y la fragilidad institucional. Todos estos rasgos activan la conflictividad y el recurso a la violencia en un contexto de fortísima rivalidad entre potenciales beneficiarios, continuamente redirigidos a las ventanillas del IVC, engañados y suspicaces, hartos de promesas no cumplidas. La situación de crisis es tal que cada intento de arreglo pone de manifiesto un nuevo problema. Todo ello en un perímetro que es un auténtico polvorín, debido a las continuas expulsiones⁴⁹ y al aumento de la población en las villas, cuyos habitantes se reivindican también como vecinos y quieren hacer valer su derecho a la vivienda y a la ciudad.

Los conflictos que estallaron en la zona de Bajo Flores, entre 2006 y 2007, alrededor de la atribución de nuevas viviendas construidas en el marco del programa de urbanización de villas, ilustra este tipo de casos. El operativo de esponjamiento de

la Villa 1-11-14 se inserta en un dispositivo territorial particularmente tenso. Colindante a la Villa 1-11-14, una de las más pobladas del sur, se ubican los dúplex del barrio Rivadavia, construidos a fin de los años cincuenta para relocalizar a los villeros.⁵⁰ Estos dúplex se encuentran sobrepoblados y en estado de degradación avanzada desde hace “cuatro generaciones”. En 2006, las viviendas nuevas fueron asaltadas, saqueadas y destruidas. Los vecinos se acusan mutuamente de la toma. Pero un año más tarde, en período de elecciones municipales y en vísperas del cierre de listas, el edificio fue nuevamente ocupado y saqueado por los habitantes de los dúplex, reivindicando la anterioridad de su derecho por sobre los villeros. “Nosotros, los del barrio Rivadavia, fuimos los que defendimos esos terrenos para que se construyeran las viviendas y ahora nos dejaron de lado en el reparto. En principio iban a ser para todos los hijos y nietos de los antiguos ocupantes del barrio, pero al final muchas de las casas fueron a parar a manos de otras gentes que no tenían el mismo derecho”.⁵¹

Los rumores, retrasos, papeleos catastrales y también la xenofobia generaron la cólera de los ocupantes, que exigieron, como condición para evacuar el lugar, la realización de un nuevo censo que los incluyera en la lista de futuros adjudicatarios. ¿Quién se encarga del nuevo censo? ¿Quién controla las atribuciones? La violencia —como en los casos de saqueo de los departamentos del Bajo Flores— da cuenta de la ineptitud de la política de vivienda en la ciudad de Buenos Aires y pone también de manifiesto el papel central del *puntero*,⁵² intermediario entre población y gobierno. Pese a la voluntad del gobierno de la ciudad de establecer en 1998 elecciones democráticas para la elección de representantes en las villas (delegados), los partidos políticos mantuvieron, en su totalidad, relaciones estrechas, casi simbióticas con los punteros. Al ser estos los que tienen potestad sobre los registros y los censos, la población ha tomado por costumbre no hacer valer sus derechos frente a las instituciones a cargo, sino frente a él, ya que lo consideran un intermediario político con acceso a recursos.⁵³ Los episodios de violencia colectiva se vuel-

⁴⁶ Nimby: acrónimo de la expresión inglesa *not in my backyard*.

⁴⁷ Cf. entrevista con Ernesto Selzer, Buenos Aires, septiembre de 2008.

⁴⁸ “Perfil de los grupos familiares: Tanto la cantidad de unidades a construir como el perfil de los grupos familiares reunidos por la Asociación se ajustan al proyecto en general que sustenta la Corporación del Sur. Organizaciones vecinales de barrios aledaños (Nágera, Samoré y otros) se reunieron con autoridades de la Corporación y están en contra de la erradicación de villas en esos terrenos. La Corporación se comprometió a que el nivel socioeconómico de los nuevos vecinos sería de nivel medio hacia arriba. Las familias que representa la Asociación Mutual mayormente son de empleados de la Legislatura de la Ciudad y empleados públicos en general, lo que no desentona con el perfil deseado”. Cf. <http://www.mutual23demayo.org.ar/planviven.htm>.

⁴⁹ La Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) procedió a 444 expulsiones de “okupas” en 2009, antes de su disolución tras múltiples denuncias por parte de organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

⁵⁰ “La gente del barrio Rivadavia reclamaba un lugar para ellos, porque dicen que hay una postergación. Desde que se hizo el barrio en la década del sesenta, hay cuatro generaciones que no han sido incluidas en las políticas de vivienda”. *Página12*, 5 de julio de 2006.

⁵¹ *Página 12*, “Viviendas ocupadas y conflicto en la zona del Bajo Flores porteño”, 15 de abril de 2007. Entrevista con Claudio Freidin, presidente del IVC de 2005 a 2007, Buenos Aires, septiembre de 2009.

⁵² Desde principios del siglo anterior, los partidos políticos cuentan con fuerte presencia en los barrios para asegurar sus votos. Con el nombre de *punteros* se conoce a dirigentes locales de los partidos políticos con estrechos vínculos con el gobierno municipal, que se convierten en figuras clave, tanto en el control de los conflictos cotidianos del barrio como en los momentos electorales.

⁵³ “El presidente de la *junta vecinal* (el *puntero*) le cobraba a todas las empresas de servicios los servicios sociales de la CMV que enviaban a la villa”. Entrevista con J. V., empleado de la CMV entre 2000 y 2002, Buenos Aires, septiembre de 2009.

ven un modo de acción de los líderes para conservar su poder sobre los barrios y los recursos a los que están asociados, así como para impedir la intervención de las autoridades en la villa. Como señala Javier Auyero (2007), estos “productores de violencia”, alojados en el seno de los partidos políticos, promueven las invasiones de viviendas para asentar su influencia. Este tipo de relaciones muestran la fuerza de las interacciones entre el *establishment* político, los activistas de base y la policía.

CONCLUSIÓN

Buenos Aires es regularmente sacudida por violentos conflictos, surgidos por la defensa de un lugar en la ciudad. La gran visibilidad de lo “político” en la capital argentina hace parecer más relevantes situaciones conflictivas que son, en realidad, comunes al conjunto del continente. El análisis de conflictos alrededor de la vivienda permite esclarecer algunas de las evoluciones características de las formas contemporáneas de *gouvernance* de las ciudades latinoamericanas: la tensión entre legitimidad y legalidad y la porosa frontera entre lo legal y lo ilegal (Duhau y Giglia, 2008).

El recurso a los tribunales pareció emerger al principio de este período como una manera de destrabar conflictos, canalizándolos a través de procedimientos formales y pacíficos. Sin embargo, la resolución jurídica se muestra hoy como una vía especialmente cuestionada, a causa de las contradicciones existentes entre corpus normativos, producidos por actores institucionales que compiten entre sí, y por la sensibilidad de la jurisprudencia ante las intervenciones del actor popular. La tensión entre legitimidad y legalidad es pues el primer factor de evolución de las “reglas del juego urbano” (Bourdin *et al.*, 2006). A los ojos de los movimientos urbanos, la ocupación es fuente de derechos sobre el terreno ocupado. Las movilizaciones y conflictos que le siguen tienen por objetivo la actualización de dichos derechos y su validación definitiva. Los procesos de regularización aseguran el tránsito entre lo que es legítimo (la ocupación) y lo que es legal. La *radicación* de villas atestigua la vigencia de este proceso en Buenos Aires. Observamos que este proceso de creación de nuevos derechos se sustenta en la afirmación de un vínculo entre la ocupación de un lugar y el derecho a incidir sobre el devenir de las parcelas contiguas. Por cierto, dicha reivindicación no es monopolizada por el movimiento de ocupantes “ilegales”; es ampliamente compartida por asociaciones de vecinos y de propietarios. Esta explica también el éxito del ecologismo político en el seno del movimiento urbano. La temática del medioambiente permite desplazar el debate del desfavorable terreno del derecho a la propiedad al todavía flexible ámbito de la nueva legislación medioambiental. Esta estrategia de evitamiento y selección de registros jurídicos es todavía más visible en los casos de movilizaciones impul-

sadas por asociaciones en defensa de los derechos a la vivienda. Tanto en Argentina como en el resto de América Latina, una vez concluida la transición democrática, numerosos equipos de juristas se han dedicado a extender la concepción local de los Derechos Humanos.

“En este nuevo contexto, la judicialización de los conflictos se muestra como una alternativa pertinente para los movimientos, a menudo desgastados por años de movilizaciones infructuosas. No obstante, no ha simplificado la geografía de los conflictos en la capital argentina. Por un lado, la vía judicial está también abierta al actor público y este no se priva de utilizarla en defensa del derecho a la propiedad frente a legitimidad informal de los *okupas*. Por el otro, la superposición entre distintos registros jurídicos plantea el problema de sus campos de aplicación y su precedencia. ¿Qué derecho prevalece en los conflictos urbanos? ¿El derecho *humano* a una vivienda digna de los ocupantes ilegales? ¿El derecho de propiedad del propietario original de la parcela? ¿O el derecho de los vecinos de poder velar por el uso final de sus inmediateces? Esta situación desemboca en un tratamiento caso por caso y en una jurisprudencia contradictoria, a menudo dependiente de la personalidad de los jueces encargados de cada asunto”. (Prévôt-Schapira y Cattaneo Pineda, 2014)

Las categorías y delimitaciones que estructuran la política de vivienda en Buenos Aires son asimismo maleables, constituyendo así el núcleo de la confrontación entre actores públicos y actores sociales. La definición de la frontera entre legalidad e ilegalidad está en el centro de los conflictos sobre la vivienda. El poder de las autoridades públicas se manifiesta en una cantidad de actos aparentemente administrativos, pero que son en realidad esenciales en el tablero político local: el registro censal de eventuales beneficiarios de programas estatales, la demarcación de los perímetros de intervención de instituciones como el IVC o la Corporación Sur, o la clasificación de las formas de hábitat informal en la ciudad. Ante una situación de escasez sostenida, la integración o exclusión en estos dispositivos constituye una potente palanca de control de los movimientos urbanos a través de los distintos componentes del aparato estatal. Aun así, los grupos organizados de habitantes precarios no se conforman con ser las víctimas pasivas de estos dispositivos. Sus movilizaciones tienen por objetivo presionar al actor público para que se desplace el límite entre lo que es considerado ilegal y legal. Tienen en la mira los procedimientos de categorización del Estado: ¿según qué criterios se define la localización de las escasas ayudas a la vivienda?, ¿cómo eludir la etiqueta de *nuevo asentamiento urbano* para poder beneficiarse de la clasificación protectora de *villa histórica*? Las prácticas de tomas, invasiones y otras violencias son asimismo un intento de desatascar dicho mecanismo introduciendo la urgencia en conflictos que son ya crónicos.

Sin embargo, los márgenes de acción del movimiento urbano son cada vez más exigüos ante el avance del frente inmobiliario en los espacios antaño copados por

viviendas populares. El Sur de Buenos Aires era un espacio socialmente tolerante con las modalidades informales o ilegales de hábitat popular. Estas compiten hoy en día con los usos legales del espacio, sobre todo por la extensión de la actividad inmobiliaria hacia los barrios turísticos y residenciales de San Telmo, Parque Patrios, La Boca y Barracas. Cabe recordar que los conflictos estudiados tienen lugar en una metrópolis involucrada en un proceso de globalización. El dinamismo inmobiliario responde cada vez en mayor medida a la demanda internacional. Se instalan así en la ciudad los nichos más rentables de dicho mercado: la hotelería clásica, *apart-hotels* y torres *premium* para inversores extranjeros. Si bien la implantación de este tipo de inversiones es selectiva y se concentra en espacios específicos, sus impactos contribuyen a la revalorización del suelo, en el conjunto del territorio metropolitano. Tanto en Buenos Aires como en las demás capitales latinoamericanas, la respuesta a esta pregunta –¿quién se apropia del espacio?– es más crucial que nunca para la gobernanza metropolitana. ■

Bibliografía

- ABOY, R. (2004). "El ´derecho a la vivienda´. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo". *Desarrollo Económico*, 44 (174), 289-306.
- AUYERO, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BAER, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámicas de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*, (Tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- BOURDIN, A.; LEFEUVRE, M. P. et MELÉ, P. (dir.) (2006). *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie.
- CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- CARRÉ, M. N. (2008). *Trier et récupérer à Buenos Aires*. Lyon: Master 2, ENS.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO METROPOLITANO (2009). *Situación del mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. Características de la oferta de unidades residenciales y no residenciales* (Cuadernos de Trabajo n° 10).
- CHAVEZ, Daniel and GOLDFRANK, Benjamin (2004). *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. New Jersey: Seton Hall University.
- CLICHEVSKY, N.; PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. y SCHNEIER, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2007). *Informe sobre los desalojos y la crisis de la vivienda en Buenos Aires*.
- DEL RÍO, J. P. (2009). *Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el Conurbano Bonaerense*. Infohábitat-UNGS, mimeo.
- DI VIRGILIO, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias residenciales de sectores populares y medios en Buenos Aires*, (Tesis para acceder al grado de doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, M. M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2013). Buenos Aires, una ciudad sin techo. *Voces en El Fénix*, 4 (22).
- DUHAU, E. y GIGLIA, A., (eds.) (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- ELIAS, N. et SCOTSON, J. L. (1997). *Logiques de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté* (1965). Paris: Fayard.
- GORELIK, A. (2011). "Roles de la periferia. Buenos Aires: de ciudad expansiva a ciudad archipiélago", *Correspondencias. Arquitectura, ciudad, cultura*, Buenos Aires, SCA/Nobuko, 2011.
- HERZER, H. (org.) (2008). *Con el corazón mirando al Sur. Transformaciones en el Sur de la Ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- LÉVY, J. (1994). *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris: Presses de Sciences Po.
- LUSSAULT, M. (2009). *De la lutte des classes à la lutte des places*. Paris: Grasset.

MELÉ, P. (2012). Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. *Géocarrefour*, 87/1, p. 3-12.

OSTUNI, F. (2009). *Políticas habitacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del programa federal de construcción de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas/Cedes.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. (1996). "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 2 (abr.-jun.), pp. 73-94.

— (1999) "From Utopia to Pragmatism: The Heritage of Basismo in Local Government in the Greater Buenos Aires Region. *Bulletin of Latin American Research*, 18 (2), pp. 227-239.

— (2001) "Buenos Aires, mondialisation et nouvel ordre politique". *Hérodote* (101).

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.F y R. CATTANEO PINEDA (2014), La fragmentación urbana diez años después. ¿Qué hay de nuevo en las metrópolis Latinoamericanas? In J.J. Michelini (coord.), *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina*, Madrid, Editorial Cataratas

— (2015) La cuestión de la vivienda social en Buenos Aires y México. Lógicas institucionales y trayectorias metropolitanas. En: Alba Vega, C. y Labazée, P. (coords.). *Metropolización, transformaciones mercantiles y gobernanza en los países emergentes. Las grandes ciudades en las mutaciones del comercio mundial*. México: El Colegio de México/Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD).

PRIVITELLIO, L. y ROMERO, L.A. (2005). "Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976". *Revista de Historia*, 1 (1).

ROYO, L. (2011). Las políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de los derechos humanos. Recuperado de www.derhuman.jus.gov.ar/conti/.../royo_mesa_2.pdf.

SABATINI, F. y BRAIN, I. (2008). "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves". *Revista EURE* (103), pp. 5-29.

SCHAVELZON, S. (2007), "El *Gestionismo* y el *Politicismo* en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires", *Campos* 8 (2): 41-63.

SCHIJMAN, E. (2013). "Usages, pactes et 'passes du droit'. L'accès au logement social à Buenos Aires". En: *Déviance et Société*, 1 (vol.37).

SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD (2007). *Diagnóstico Institucional: Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Inmuebles intrusados, Barrios Municipales y Complejos habitacionales* (Informe Especial UPE N° 3).

SMITH, N. (1979). "Toward a theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People". *Journal of the American Planning Association*, 45 (4) pp. 538-548.

VERBITSKY, B. (1957). *Villa miseria, también es América*. Buenos Aires: Kraft.

VERGER, P. (2012). *Une politique publique sous tension. Les incertitudes du Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) à Buenos Aires*. IHEAL/Université Paris III, Master 2R.